

## 第II部 第4章 中国の社会主義市場経済化と消費者法の発展

著者	小林 昌之
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	193
雑誌名	アジア諸国の市場経済化と社会法
ページ	131-158
発行年	2001
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014115">http://hdl.handle.net/2344/00014115</a>

## 第 II 部

## 第 4 章

# 中国の社会主義市場経済化と消費者法の発展

### はじめに

中国は1992年の中国共産党第14回全国代表大会で経済体制改革の目標として社会主義市場経済体制の確立を提起した。これを受けて、翌93年の中国共産党第14期中央委員会第3回総会（以下、中共14期3中総）において、その目標実現のための内容を規定する「社会主義市場経済体制を確立することに関する若干の問題の決定」が採択された。

これによると、社会主義市場経済体制の確立は、共産党政権の正統性と一元的支配を前提に、市場に国家のマクロ・コントロールの下で資源配分に対する基礎的な役割を発揮させることである。この目標を達成するために社会主義市場経済体制に相応する法体系の確立が謳われ、「第8期全人代常務委員会立法計画」<sup>(1)</sup>では初歩的な枠組みとして五つの領域の立法が計画された。それらは、(1)市場主体の規範化に関する法、(2)市場主体の関係を規律し、市場秩序を維持する法、(3)マクロ・コントロールを改善し、強化する法、(4)社会保障制度を確立し、健全化する法、(5)基礎産業その他を発展させる法である<sup>(2)</sup>。1998年の常務委員会事業報告<sup>(3)</sup>はこの5年間の立法を総括しており、市場経済に求められている公平・公正・公開・効率の原則を体現し、統一的・開放的市場体系を形成するために、市場規則の確立および市場秩序の維持に関して、反不正当競争法、消費者権益保護法、広告法、競売

法、担保法、手形法、仲裁法などの法律を制定したことが報告されている。

本章では、改革・開放以降の市場経済化過程における中国の消費者法の生成と発展について論じる。以下、まず中国における消費者問題の発生と消費者法の形成を紹介し、次に消費者法の中心となっている消費者権益保護法について概説し、最後に公平・公正を実現するための消費者権益保護法の若干の特徴について論じる。

## I 立法の背景

### 1. 消費者問題の発生

1978年の中共11期3中総において改革・開放路線が採用されたことで、それまで疲弊していた国民経済は徐々に回復し、硬直していた計画経済体制にも修正が加えられることになった。経済活動が活発化し、経済体制改革が進行するにつれて、消費者利益を侵害する事件が急速に増加し、社会問題の一つとして消費者問題の存在が認識されるようになった。

それ以前の中国では、国家の利益と人民の利益の間には根本的な利害の衝突はあり得ないという社会主義特有のイデオロギーの存在の下、公有制を主とする社会主義計画経済体制では、経営者<sup>(4)</sup>と消費者の根本利益は一致するという観念が存在していた。したがって、消費者の利益が侵害されるという現象はありえず、国家も人民の利益擁護に重点を置いていとされた<sup>(5)</sup>。また、そもそも改革・開放以前の中国においては、商品の生産・交換は限定され、長い間、社会生活に必要な消費財すら欠乏する状況が続き、消費者問題以前の状態であったという指摘もある<sup>(6)</sup>。

しかし、改革・開放の深化は大量生産、大量消費をもたらし、その結果、一方では消費者生活の需要は満たされるようになったが、他方では消費者利益が侵害される現象も多発するようになった。市場経済化のプロセスにおい

てこの現象はいっそう深刻となり、国民の権利意識の向上が圧力となったこともあって、国家も消費者問題の重大性を認識するにいたった。

1993年の全人代常務委員会における消費者權益保護法（草案）の審議に際する説明においても、国家工商行政管理局局長は「現実の生活において消費者の適法な權益を侵害する現象は依然比較的深刻である」<sup>(7)</sup>と指摘している。国務院に対する国家工商行政管理局の報告では、その情況が具体的に説明されており、粗悪品や偽物の製造・販売によって消費者は大きな損害を被り、国民の間に不満が募っていることが明らかにされている<sup>(8)</sup>。消費者權益保護法制定当時の主要な消費者問題は、(1)品質、(2)偽造、(3)計量、(4)価格、(5)アフターサービス、(6)広告、(7)ラベル、(8)汚染、(9)人格侵害などの問題に分類される<sup>(9)</sup>。例えば、商品の品質については、商品が消費者に傷害を与える事故が多発し、国家技術監督局による製品品質監督サンプル検査における合格率は75%前後、市場におけるサンプル検査ではわずか55～60%にとどまっていた。また、偽造品の販売、計量のごまかしは普遍的に行われており、86年に14都市で実施された計量大検査では、商業用計量機器の20%が不合格であり、定量包装商品の25%が不正確であった。さらに、取引の過程で消費者の人格権が侵害される事件が発生し問題となっていた。

## 2. 消費者問題への対処

中国では1978年の改革・開放政策以降、徐々に消費者の権利意識が高まり、消費者問題に対する取組みは、地方における消費者団体の設立という形で始まった。中国初の消費者団体は83年5月に河北省新楽県で設立された。その後、84年8月に広州市消費者委員会が、また同年12月には国務院の批准を経て全国レベルの組織として中国消費者協会が設立された。消費者団体は中国各地に設立され、消費者權益保護法が制定される前年の92年までに、約2000の消費者団体が存在していた<sup>(10)</sup>。

消費者權益の保護に関する立法作業は、国家工商行政管理局によって1985

年から開始されていた。当初は、まず国務院による「消費者權益保護条例」を公布し、将来、実践経験を総括して「消費者權益保護法」を制定する方針が採られていた。その作業の間、地方では瀋陽市が全国に先駆けて87年1月に「消費者權益保護の若干の問題に関する暫定規定」<sup>(11)</sup>を公布し、同年9月には初の地方性法規として「福建省消費者合法權益条例」が制定された。93年の消費者權益保護法の成立時までには、27の省・自治区・直轄市において消費者權益の保護に関する地方性法規が制定されていた<sup>(12)</sup>。

## Ⅱ 消費者法の形成

### 1. 消費者政策

中国の消費者政策は、国家が立法、行政などの手段によって消費者に特殊な保護を与え、企業と消費者との間の利益の均衡を維持し、健全な市場経済秩序を確立・維持することにある<sup>(13)</sup>。これは、企業は巨大な経済力を有する組織であるのに対して、消費者は経済力も専門知識もない個人であり、それゆえに弱者であるとの認識に基づく。消費者權益保護法も消費者を弱者として扱い、形式的な平等ではなく、実質的な平等を目指して法的保護を与えている<sup>(14)</sup>。消費者權益保護法では、消費者の権利は消費者利益の法律上の体现であり、国家が消費者に対して保護を与える前提および基礎であるとして、消費者の権利が強調されている<sup>(15)</sup>。

### 2. 国連消費者保護ガイドライン

中国は消費者權益保護法を制定するにあたり、国内外の立法経験を参考にした。特に1985年の国連消費者保護ガイドライン<sup>(16)</sup>は、中国に対しても影響を与え、全人代常務委員会に対する消費者權益保護法（草案）の説明のな

かでも引用されている。

国連消費者保護ガイドラインは、政府、特に途上国政府が消費者保護にかかわる政策や法律を立案する際に参照すべき枠組みを提供している。同ガイドラインは、消費者はしばしば経済的条件、教育水準、交渉力において企業などと格差を有していること、および公平、平等でかつ持続的な経済・社会発展の促進の重要性を認識した上で、消費者保護に関する一般原則を謳っている。一般原則ではガイドラインが確立を目指している消費者の諸権利を定めている。すなわち、(1)健康および安全に対する危険からの保護、(2)経済的利益の促進および保護、(3)個人の希望や必要に基づく選択を可能とする適切な情報へのアクセス、(4)消費者教育、(5)有効な賠償の提供、(6)消費者団体の結社の自由および意思決定過程への意見表明の機会などである。ガイドラインではさらに上記権利を実現するために各国がとるべき消費者保護施策を詳細に規定している。中国の消費者権益保護法も同ガイドラインの影響を受け、前面に消費者の権利をおいている。

### 3. 消費者権益保護法の制定

1985年から「消費者権益保護条例」という名称で起草が開始された草案は改訂を重ね、89年末に国家工商行政管理局から国務院に提出された。国務院は同条例の立法を89年の計画に組み込んでいたが、内容が憲法の規定する公民の基本権に直接かかわることから、国務院の条例ではなく、全国人民代表大会で制定される法律に格上げすることとし、継続審議とした。全人代代表からも、毎年、消費者権益保護法が必要であるとの建議が提出されており、これを受け、第8期全人代の立法計画のなかに「消費者権益保護法」の制定が盛り込まれた。その結果、93年になって消費者権益保護法（草案）が国務院から全人代常務委員会に上呈され、第8期全人代常務委員会第4回会議で採択された。同法は中国の消費者法の中心的な存在である。消費者権益保護法を地方レベルで実施するために、99年末までに26の省・自治区・直轄市が

「《消費者權益保護法》實施弁法」などを制定した。このほか、中国の消費者法を構成するものとして、次の法律が公布されている。

#### 製品・サービスの安全

薬品管理法（1984年9月20日公布）

製品品質法（1993年2月22日公布，2000年7月8日改正）

食品衛生法（1995年10月30日公布）

#### 計量・規格・表示の適正化，公正競争の確保

商 標 法（1982年8月23日採択，1993年2月22日改正）

計 量 法（1985年9月6日公布）

標 準 化 法（1988年12月29日公布）

反不正当競争法（1993年9月2日公布）

広 告 法（1994年10月27日公布）

価 格 法（1997年12月29日公布）

#### 取引利益の保護

郵 政 法（1986年12月2日採択）

鉄 道 法（1990年9月7日公布）

民間航空法（1995年10月30日採択）

### Ⅲ 中国消費者權益法の概要

消費者權益保護法<sup>(17)</sup>は，全8章55条からなり，第1章「総則」，第2章「消費者の権利」，第3章「経営者の義務」，第4章「消費者の適法な權益に対する国家の保護」，第5章「消費者組織」，第6章「紛争の解決」，第7章「法律責任」，第8章「附則」から構成される。以下，概要を説明する。



## 1. 総 則

消費者権益保護法は、消費者の適法な権益を保護し、社会経済秩序を擁護し、かつ社会主義市場経済の健全な発展を促進することを目的としている（第1条）。消費者が生活上の消費のために商品を購入もしくは使用し、またはサービスを受ける場合、消費者は本法による保護を受ける（第2条）。本法に規定がない場合は、その他の関係法規の適用を受ける<sup>(18)</sup>。上記にかかわらず、農民が直接農業生産に用いる生産手段を購入し、または使用する場合は本法が参照される（第54条）。

## 2. 権利・義務・責任

中国は国連のガイドラインおよび国内外の立法例を参考に、消費者が享有する権利として9項目の権利を明文化した。消費者の権利は消費者利益の法律上の体现であり、消費者権利の保護については、経営者、国家、社会がそれぞれ相応の義務を負っている。そのなかでも経営者の義務が重要であり、消費者権益保護法はその義務を直接的かつ具体的に規定している。消費者の権利の維持および侵害に対する排除は、第一義的には経営者の義務履行にかかっているからである。したがって消費者の権利および経営者の義務は、消費者権益保護法のコア部分となっている<sup>(19)</sup>。以下、第2章で規定された消費者の権利を中心にそれに相応する経営者の義務および責任を整理する。

### (1) 人身および財産の安全が損なわれない権利（第7条）

消費者は、経営者の提供する商品またはサービスが人身および財産の安全を保障するための要求に適合するよう要求する権利を有する。これに対して経営者には、商品またはサービスが人身または財産の安全保障にかかわる要求に適合していることを保障し、危害発生防止のために情報提供をする義務

が課されている（第18条）。

消費者権益保護法は、上記要求と合わせて、消費者の人身・財産が侵害された場合の責任について特に規定している。消費者その他の人身に傷害がもたらされた場合、経営者は、医療費、治療期間の看護料および休業により減少した収入等の費用を支払わなければならない。障害がもたらされた場合は、さらに障害者の生活補助用具費、生活補助費、障害賠償金および当該障害者が扶養している者が必要とする生活費等の費用を支払わなければならない（第41条）。また、消費者その他の被害者を死亡させた場合は、葬儀料、死亡賠償金および死者が生前に扶養していた者が必要とする生活費等の費用を支払わなければならない（第41条）。消費者の財産に損害がもたらされた場合には、経営者は消費者の請求に従って、修理、作り直し、交換、返品、商品数量の補充、代金およびサービス費用の返還または損害賠償などの方式により民事責任を引き受けなければならない（第44条）。

## （2）商品またはサービスの真実の状況を知る権利（第8条）

消費者は、商品またはサービスの状況に応じて、経営者に対して商品の価格、生産地、生産者、用途、性能、企画、等級、主要成分、生産日、有効期間、検査合格証明、使用方法説明書、アフターサービスまたはサービスの内容、規格および費用などの関連情報を提供するように要求する権利を有する。これに対応して、経営者には、危害発生防止のための情報提供を含め（第18条）、商品またはサービスに関する真実の情報を提供する義務がある（第19条）。また、経営者はその真実の名称および記号を表示する義務があり、他人のカウンターまたは場所を賃借する場合はその真実の名称および記号を表示しなければならない（第20条）。

## （3）自主的に商品またはサービスを選択する権利（第9条）

消費者は、商品またはサービスを提供する経営者を自主的に選択し、商品の品目またはサービスの方式を自主的に選択し、商品を購入またはサービス

の提供を受けるか否か自主的に決定する権利を有する。

(4) 公正な取引を受ける権利<sup>(20)</sup>(第10条)

消費者は、商品を購入またはサービスを受ける際には、品質の保証、合理的な価格および正確な計量など公正な取引条件を享受し、経営者の強制的な取引行為を拒絶する権利を有する。

経営者は商品またはサービスが備えるべき品質、性能、用途および有効期間を保証し、広告、製品説明、実物のサンプルその他の方式により商品またはサービスの品質状況を表示する場合は、実際に提供される商品またはサービスの品質と合致していることを保証する義務がある(第22条)。商品またはサービスに問題があった場合、経営者は国家の規定または消費者との約定に従って、修理・交換・返還その他の責任を履行しなければならない(第23条、第45条)。仮に商品またはサービスの提供において詐欺行為があった場合には、消費者の請求に従って賠償金額が増額され、消費者が購入した代金またはサービスを受けた費用に相当する金額が加えられる。すなわち、この場合は代金の2倍相当の額が懲罰的賠償として科せられることになる(第49条)。

また、消費者に対して標準約款<sup>(21)</sup>・通知・声明・店頭告示などの方式で不公平または不合理な規定を設けることが禁止されている。違反した場合、当該内容は無効となる(第24条)。

(5) 損害を受けた場合、法により賠償を取得する権利(第11条)

経営者が下記の事由により消費者の權益に損害を与えた場合には、消費者權益保護法で別段の定めがある場合を除き、製品品質法その他の関係法規の定めにより民事責任を負う(第40条)。その事由とは、(1)商品に欠陥が存在するとき、(2)商品が具備すべき使用性能を備えていないにもかかわらず、販売の際に説明をしなかったとき、(3)商品またはその包装の上に採用する旨が明記された商品標準に適合していないとき、(4)商品説明または実物のサンプ

ル等の方式により表明された品質状況に適合していないとき、(5)国家が明らかに淘汰を命じている商品を生産し、または効力を失い、変質した商品を販売したとき、(6)販売した商品の数量が不足しているとき、(7)サービスの内容および費用が約定に違反しているとき、(8)消費者が提出した修理、作り直し、交換、返品、商品数量の補充、代金およびサービス費用の返還または損害賠償の請求に対して故意に遅延し、または正当な理由なく拒絶したとき、(9)法律または法規が定める消費者の権益を損なうその他の事由があるとき、である。

(6) 自己の適法な権益を擁護する社会団体を設立する権利（第12条）

消費者権益保護法は消費者組織について特別に一章を設け、その法的地位、職能および政府の支援を明記している。

(7) 消費および消費者の権益保護の分野に関する知識を取得する権利（第13条）

消費者権益保護法は国家の一般的な責任を規定するほか、消費者の適法な権益の擁護・保護のためにマスメディアが適切な宣伝を行い（第6条）、消費者協会が消費者に対して消費者情報および相談業務を提供すること（第32条）を規定している。なお、中国消費者協会は毎年3月15日を「国際消費者権益デー」と定め、関連部門と協力して宣伝、相談活動を展開している。

(8) 人格の尊厳および民族的風俗習慣の尊重を享有する権利（第14条）

経営者は、消費者に対して侮辱・誹謗、身体・携行品の検査、人身の自由の侵害などをしてはならない（第25条）。経営者が、消費者の人格の尊厳を侵害し、または消費者の人身の自由を侵した場合は、侵害を停止し、名誉を回復させ、影響を除去し、礼を尽くして謝罪し、かつ、損害を賠償しなければならない（第43条）。ただし、民族の風俗習慣の尊重については具体的な記述がない。

(9) 商品およびサービスならびに消費者權益の保護にかかわる業務に対して監督を行う権利（第15条）

経営者は、消費者から意見を聴取し、監督を受け入れなければならない（第17条）。

そのほか、経営者には一般的な義務として、製品品質法その他の関係法規および消費者との約定を履行すること（第16条）ならびに商品購入証書またはサービス伝票を発行すること（第21条）が求められている。また、商品取引方法の多様化によって生じた問題に対処するため、特に通信販売方式により商品を提供する場合（第46条）と代金前払方式により商品またはサービスを提供する場合（第47条）について、約定に従って経営者は義務を履行し、さなければ責任を負うべきことが明記されている。

### 3. 国家の役割

消費者權益の保護については、経営者のみならず、国家・社会も相応の義務を負っている。消費者權益保護法は、国家は消費者の適法な權益が侵害を受けないよう保護し、措置を講じて消費者が法により権利を行使できるよう保障し、消費者の適法な權益を擁護することを総則で規定している（第5条）。各レベルの人民政府の義務が規定されているほか、政府の具体的職能部門が消費者權益保護のために働くべきことが強調されている。第4章は名宛人を分けてその任務を規定している。

国家は、消費者權益に関連する法律、法規および政策を制定する場合、消費者の意見および要求を聴取しなければならない（第26条）。

人民政府は、指導を強化し、関係行政部門が消費者の適法な權益を適切に保護するよう業務を組織、調整、督促すると同時に、消費者の人身または財産の安全に危害を及ぼす行為の発生を予防し、当該行為があった場合には速

やかに差し止めなければならない（第27条）。

関係行政部門，特に工商行政管理部門は，法律・法規の規定に従って，各自の職責の範囲において，措置を講じ，消費者の適法な權益を保護する役割を担っている。関連行政部門は，経営者の取引行為，商品およびサービスの品質に対する消費者およびその他の社会団体の意見を聴取し，適時調査・処理しなければならない（第28条）。また，関係国家機関は，消費者の適法な權益を侵害する経営者の違法な犯罪行為を処罰する（第29条）。1998年の国務院の機構改革で多くの省庁が統合・縮小されるなか，国家工商行政管理局だけは「消費者保護司」という新しい部門を新設することが認められた。

人民法院は，消費者が訴えを提起しやすくする措置を講じ，民事訴訟法の提訴の条件に合致する消費者紛争は，必ず受理し，速やかに審理しなければならないとされている（第30条）<sup>(22)</sup>。

#### 4．消費者協会

消費者權益保護法は，消費者の適法な權益の保護は，社会全体の共同責任であるとする（第6条）。同法は消費者保護における消費者組織の役割を積極的に位置づけ，その定義および職能を規定している。すなわち，消費者協会その他の消費者組織は，法により成立し，かつ，商品およびサービスに対して社会監督を行う消費者の適法な權益を保護する社会团体であると定義づけられている。その職能は次のとおりである（第32条）。

- (1)消費者に対して消費情報およびコンサルティング・サービスを提供すること
- (2)関係行政部門の商品およびサービスに対する監督および検査に参加すること
- (3)消費者の適法な權益に関する問題について，関係行政部門に対して報告し，質問し，および提案をすること
- (4)消費者の苦情申立を受理し，かつ，苦情申立事項に対して調査および

### 調停を行うこと

- (5)苦情申立事項が商品およびサービスの品質問題にかかわる場合は、鑑定部門に鑑定を申請すること
- (6)消費者の適法な権益を損なう行為に対して、損害を受けた消費者の訴訟の提起を支持すること<sup>(23)</sup>
- (7)消費者の適法な権益を損なう行為に対して、マスメディアを通じて、明るみに出し、批判すること

各レベルの人民政府は消費者協会の職能の履行に対して支持を与えることになっている（第32条第2項）。

実際には、各地の消費者協会は消費者権益保護法が成立する以前から活動をしており、1992年までに約2000の消費者協会が存在していた。このうち、中国消費者協会は84年12月26日に國務院の批准によって設立された全国レベルの組織である<sup>(24)</sup>。99年10月現在、県レベル以上の消費者協会は3138カ所、消費者協会の支部は3万0845カ所存在する。消費者協会は、独立した法人ではあるが、その設立は工商行政管理部門を中心に、技術監督、物価、衛生など関連部門の指導の下で行われている。消費者協会の職員、経費、施設などは同レベルの工商行政管理部門から提供され、消費者協会はその指導の下で事業を展開するいわば半官半民の組織である<sup>(25)</sup>。理事会は関連部門および社会各方面の代表から構成され、会長は一般に同レベルの工商行政管理部門の幹部が担当する<sup>(26)</sup>。

## 5. 消費者紛争の解決

消費者権益保護法は、消費者と経営者との間に消費者紛争が発生した場合の解決方法として次の五つの方法を規定している（第34条）。すなわち、(1)経営者との協議による和解、(2)消費者協会に対する調停の請求、(3)関係行政部門に対する苦情の申立、(4)経営者との仲裁合意に基づく仲裁の申立、および(5)人民法院に対する訴訟の提起、である。

大多数の消費者紛争は、当事者による協議または消費者協会や関連行政部門による調停によって解決されている。特に、消費者協会および関連行政部門は、投書、訪問相談、電話相談などをおして幅広く消費者の苦情や意見を受理しており、消費者紛争の解決に中心的な役割を果たしている。以下、ここでは工商行政管理部门における苦情申立手続きを中心に、消費者紛争の解決にかかわるそれぞれの方法の手続きと実態について述べる。

### (1) 消費者協会

1999年に中国消費者協会および各地の消費者協会が受理した消費者による苦情申立は72万件にのぼり、このうち95%が調停によって解決されている<sup>(27)</sup>。苦情申立の内容は、品質問題66.6%，価格問題6.6%，虚偽広告1.9%，偽商品5.4%，計量問題8.3%，詐欺行為1.9%，その他9.3%となっており、製品品質の問題が深刻となっている<sup>(28)</sup>。なお、消費者協会が消費者の訴訟の提起を支持した件数は8000件である<sup>(29)</sup>。

### (2) 関連行政部門

#### ① 工商行政管理部门

関係行政部門のなかでは、特に工商行政管理部门が消費者問題を主管する。1998年の国务院の機構改革において多くの部門が統合・縮小されるなか、国家工商行政管理局だけは、消費者權益保護司という新しい部門を新設することが認められた。これにともない各地方の工商行政管理局も消費者問題を担当する消費者權益保護処や科を設置しはじめ、消費者政策は轉換期に入ったとされる<sup>(30)</sup>。これ以前は、国家工商行政管理局は公平公益局内に消費者權益保護処を、また地方の工商行政管理部门は市場管理处に消費者の苦情申立を受理する課を配置していた程度であった<sup>(31)</sup>。各レベルの消費權益保護司（処，科）はその職能として、当該政府を代表して消費者行政を担当し、消費者の苦情申立の受理、消費者と経営者との間の消費者紛争の調停、経営者による消費者詐欺行為の取締りを請け負う<sup>(32)</sup>。



消費者紛争の解決については、消費者協会に対する調停の請求以外に、工商行政管理部門に対する苦情申立も多用されている。1984年から98年10月までの累積では、全国の工商行政管理局が処理した苦情申立の件数は265万件余りであった<sup>(33)</sup>。同手続きについては、96年に国家工商行政管理局によって「工商行政管理機関による消費者の苦情申立受理暫定施行弁法」<sup>(34)</sup>が公布され、工商行政管理部門による調停の実施方法が規定された。また、消費者に便宜をはかるため、消費者の身近にある工商行政管理所において苦情申立を受理するために「工商行政管理所消費者苦情申立処理実施弁法」<sup>(35)</sup>が制定されている。以下、簡単に二つの弁法を概説する。

〈工商行政管理機関による消費者の苦情申立受理暫定施行弁法〉

本弁法は、工商行政管理機関およびその派出機構は、消費者の苦情申立を受理し、法律、行政法規および規則に基づいて、それを公平かつ合理的に処理するとし（弁法第4条）、特にその苦情申立事件が民事紛争に属する場合は、調停制度を実行する旨規定している（弁法第7条）。ただし、受理過程において、経営者の詐欺行為または違法行為が発見された場合は、それぞれ関連規定によって処理される。

消費者の苦情申立の管轄権は、経営者の所在地の県または市の工商行政管理局が有する（弁法第8、9条）。消費者の苦情申立は、(1)被申立人が明確であり、(2)具体的な申立の請求・事実・理由があり、(3)工商行政管理機関の管轄範囲にあることが条件となる（弁法第12条）。ただし、消費者が自己の権益侵害を知り、または知り得べきときから1年経過したものは受理されない。消費者が2名以上であり、その苦情申立が共同目的物である場合、工商行政管理機関が併合受理をすることができる旨を認め、かつ、当事者が同意したときは共同苦情申立とする。また、消費者は代表者を2名推薦して、共同苦情申立とすることもできる。この場合、代表者の苦情申立行為はその代表する当事者に対して効力を生じるが、代表者が苦情申立請求を変更、放棄または和解する際には代表される消費者の同意を必要とする（弁法第15条）。

工商行政管理機関は、苦情申立書を受領した日から5日以内に受理不受理

を決定し、通知しなければならない（弁法第16条）。消費者の苦情申立を受理、立件した場合、県レベル以上の工商行政管理局長の承認を経て、調査が実施される（弁法第18～19条）。消費者は、苦情申立の後、協議により和解することができる。和解合意に達した場合は、工商行政管理局に対して和解合意に基づく調停書の作成を請求し、苦情申立の取下げを行うことができる（弁法第25条）。また、工商行政管理局も当事者双方を調停することができる、合意に達した場合には調停書を作成しなければならない（弁法第26条）。調停は、苦情申立書を受領した日から60日以内に終結しなければならない。調停が不調であり、または調停書を執行することができない場合、消費者は、法律および行政法規の規定に基づき、仲裁の申立または訴訟の提起をすることができる（弁法第29条）。

#### 〈工商行政管理局処理消費者申訴実施弁法〉

本弁法は、消費者の申立処理方法として「簡易手続き」を導入している（弁法第6条）。すなわち、消費者紛争のうち比較的簡単なものは、口頭で申立を行うことができ、また受理条件に合致しない申立に対しては口頭で不受理とその理由を通知することが認められている。当事者双方は管轄権を有する工商行政管理局に同時に来所し、即時処理することも、また日時を改めて処理することもできる。調停によって和解に達し、即時履行が可能な場合は、調停書を作成しないこともできる。ただし、和解内容については記録を作成し、双方当事者および案件担当者が署名捺印する。当該記録は案件の和解において、工商行政管理局機関が作成する調停書と同等の効力を有する。なお、工商行政管理局は、簡易手続きに基づかない消費者の苦情申立については、自己の名義で調停書を作成する（弁法第8条）。

#### ② 製品品質監督部門

製品の品質に対する消費者の苦情申立については、製品品質監督部門が主管する。1998年の国务院機構改革では、国家質量技術監督局が、標準化、計量、品質事業の管理・監督を執行する国务院の直属の機構となった。

消費者の苦情申立手続きについては、機構改革直前の国家技術監督局が

「製品品質苦情申立処理弁法」<sup>(36)</sup>を公布している。本弁法第2条は、消費者および製品のユーザーは、「製品品質法」の調整範囲に属する製品の品質問題について、技術監督行政部門<sup>(37)</sup>に対して苦情を申し立てる権利を有すると規定する。

苦情申立を受けた技術監督行政部門は、7日以内にその処理を決定しなければならない（弁法第6条）。刑事および行政責任を追及する必要のない製品品質苦情申立については、苦情申立人または被申立人の請求に基づき、製品品質紛争調停方式を採用して処理しなければならない（弁法第7条）。製品品質紛争の調停は、被申立人所在地の県または市レベルの技術監督行政部門が管轄する（弁法第14条）。製品品質紛争の調停をする場合は、苦情申立人が資料を提供しなければならない（弁法第17条）。調停は苦情申立人が資料を提出した日から30日以内に終結するものとされ、複雑な製品品質紛争の場合は30日に限り延長することができる（弁法第23条）。なお、調停を経て当事者双方が合意に達した場合には、「製品品質紛争調停書」を作成し、当事者は自覚的にそれを履行しなければならない（弁法第22条）。

技術監督行政部門は、被申立人が「製品品質法」が定める「三包」義務を履行しない旨を通報する製品品質苦情申立に対しては、責任当事者に是正するよう命じなければならない（弁法第8条）。偽造品や劣悪商品の生産または販売など犯罪嫌疑のある行為の通報の場合は司法機関に（弁法第9条）、また法律の規定により他の行政機関が処理する場合は当該行政機関に移送して処理しなければならない（弁法第10条）。

### (3) 仲 裁

仲裁は仲裁法<sup>(38)</sup>に基づいて行われる。紛争当事者が仲裁方式を採用して紛争を解決する場合は、双方の自由意思により仲裁合意に達しなくてはならない（仲裁法第4条）。仲裁は一審終局であり、判断が出された後は、同一紛争について人民法院に訴訟を提起することはできない（仲裁法第9条）。仲裁委員会は、直轄市、省、自治区の人民政府所在地の市に設置され、市の人民

政府の指導の下で関係部門および商工会議所が統一的に設立する（仲裁法第10条）。

#### （4） 人民法院

中国消費者協会の統計によると、各レベルの消費者協会が消費者による訴訟の提起を支持した案件は、1998年が1万0192件、99年が8000件である。人民法院の統計上では消費者紛争の訴訟案件は分類上存在しないが、訴訟件数は実際にはこれより多い<sup>(39)</sup>。消費者は、自らの便宜のために民事訴訟法上の「共同訴訟」および「簡易手続き」を利用することができる。当事者が複数であり、その訴訟目的物が共同または同一種類のもので、人民法院が合併して審理できると認め、かつ当事者が同意した場合は、共同訴訟とされる（民訴第53条）。当事者の人数が多い共同訴訟は、当事者が代表を推薦で選び訴訟を行うことができる。代表者の訴訟行為はその代表する当事者に対して効力を生じるが、代表者が訴訟上の請求を変更・放棄あるいは相手方の訴訟上の請求を承認し、和解する場合は、代表される当事者の同意を経なければならない（民訴第53条）。また、訴訟目的物が同一種類であり、当事者の一方の人数が多く訴訟提起時に人数が未確定の場合は、人民法院は公告を出し、権利者は一定の期間内に人民法院に登録するよう通知することができる（民訴第55条）。なお、弁護士のほか、関係する社会団体は、当事者の委託を受けて訴訟代理人となることができる（民訴第58条）。

簡易手続きは、基層人民法院およびその派出する法廷において、審理する事実が明白で、権利義務関係が明確で、争いが大きくない簡単な民事事件について適用される制度である（民訴第142条）。この場合、原告は口頭で訴訟を提起することができる。当事者双方は同時に出席し、紛争解決を請求することができ、人民法院は即時に審理することも、また別の期日を定めて審理することもできる（民訴第143条）。裁判官は1人で審理を担当し、当事者および証人の召喚は簡便な方法を用いることができ、審理は事件の登録の日から3カ月以内に結審される（民訴第146条）。

消費者の權益が侵害され、消費者と経営者との間に消費者紛争が発生した場合、消費者は速やかに、簡便な方法で救済を受けられることが望ましい。消費者權益保護法は消費者の責任追及および現実の救済の便宜を考慮し、消費者が賠償を請求できる対象者を実際に発生している消費者紛争場面を想定して詳細に規定している。

一般的には、消費者は、商品の購入または使用に際して適法な權益に損害を受けた場合、販売者に対して賠償を請求することができる<sup>(40)</sup>。商品の欠陥により人身または財産上の損害が発生した場合には、消費者その他の被害者は、販売者または生産者のいずれに対しても賠償を請求することができる。サービスの提供に際して適法な權益に損害を受けた場合には、消費者は、サービス提供者に対して賠償を請求することができる（第35条）。

個別の場面については、次の四つの規定がおかれている。第1に、商品またはサービスを提供した原企業が分割または合併した場合、適法な權益に損害を受けた消費者は、当該權利義務を引き継いだ企業に対して賠償を請求することができる（第36条）。第2に、他人の営業許可証を使用する経営者の商品またはサービスの提供によって適法な權益に損害を受けた場合には、当該経営者または営業許可証の所有者のいずれに対しても賠償を請求することができる（第37条）。第3に、展示即売会または賃貸カウンター（原語：租賃櫃台）<sup>(41)</sup>における商品またはサービスの提供によって適法な權益に損害を受けた場合には、当該販売者またはサービス提供者に対して賠償を請求することができる。すでに展示即売会が終了し、またはカウンターの賃貸期間が満了している場合には、消費者は、展示即売会の主催者またはカウンターの貸し主に対しても賠償を請求することができる（第38条）<sup>(42)</sup>。第4に、経営者が虚偽の広告を利用して商品またはサービスを提供し、その結果、適法な權益に損害を被った場合には、消費者は当該経営者に賠償を請求することができる。この際、広告の経営者が当該経営者の真実の名称または住所を提示することができない場合には、広告の経営者が賠償責任を負う（第39条）。

## Ⅳ 消費者権益保護法の特徴

消費者権益保護法は消費者の適法な権益を保護するだけでなく、社会経済秩序を擁護し、社会主義市場経済の健全な発展を促進するものとして包括的に実体・手続き両方の事項を扱い、民事責任・行政責任・刑事責任のすべてについて言及している。特に、民事責任については消費者の立場を擁護する特別法として、従来の民法原理に重大な修正を行っている。以下、この点も含め消費者権益保護法の特徴について若干論じる。

### 1. 懲罰的損害賠償

消費者権益保護法第49条は、経営者が詐欺行為<sup>(43)</sup>によって提供した商品またはサービスにより消費者が損害を受けた場合、経営者は消費者の損害額に加えて、消費者が商品またはサービスに支払った費用に相当する金額を割り増して賠償しなければならないと規定する。したがって賠償額は実際に消費者が支払った金額の最大2倍となる。これは、民法通則の賠償原則の例外であり、損害賠償責任の「補償性原則」の修正である<sup>(44)</sup>。

中国はソ連の民法原理の影響を受け、損害賠償の補償性原則を採用しており、賠償額は実際の損失に相当すべきであることが強調されてきた。民法通則でもこの原則が採用され、違約行為、不法行為のいずれによる損害賠償であっても、実際の損失をもって賠償の基準を確定することが規定されている<sup>(45)</sup>。しかし、消費者権益保護法では、草案審議の際に多くの委員から、消費者の直接損失を超えて賠償額を割り増す必要があるとの意見が出され、その建議が採用された<sup>(46)</sup>。このようないわば懲罰的賠償金制度は、消費者は弱者であるとの認識に基づいて特別に賦与された保護である<sup>(47)</sup>。中国消費者協会の統計によると、1999年に消費者が同条に基づき獲得した懲罰的損

害賠償の額は1044万元であった<sup>(48)</sup>。

なお、消費者權益保護法第41条および第42条も、民法通則第119条の人身傷害に対する賠償の規則に加え、慰謝料的な給付として「障害賠償金」および「死亡賠償金」を追加している。

## 2. 三包責任

消費者權益保護法は、商品またはサービスの提供において、国家の規定または消費者との約定に従って、修理・交換・返品その他の責任を負う場合、経営者はその義務を履行しなければならない、故意に遅延または正当な理由なくして拒絶してはならないと規定する（第23, 44, 45条）。この修理、交換、返品に対する責任を「三包責任」という<sup>(49)</sup>。

1986年には国産家電に対する三包責任が規定化されていたが、消費者權益保護法および製品品質法の制定を受けて、その対象が拡大された。その後、95年に「一部商品の修理・交換・返品責任規定」<sup>(50)</sup>が制定された。本規定は、消費者の適法な權益を保護し、販売者、修理者および生産者が引き受ける一部商品の修理、交換および返品の責任および義務を明確にするために制定され、そのための詳細な処理方法が規定されている。

一部商品とは、「三包を実施する一部商品目録」<sup>(51)</sup>に掲載されている製品であり、自転車、テレビ、ビデオ、カメラ、冷蔵庫、洗濯機、電子レンジ、時計などを含む（規定第2条）。本目録に掲載された製品については、販売者は三包責任を負い（規定第3条）、三包規定の実施を保証することができない場合は、目録掲載製品を販売してはならないこととなっている（規定第5条）。なお、三包責任は、販売者・生産者・修理者間の契約によって免除することはできない（規定第3条）。生産者も、三包の方式を明確にし、自ら修理工場等を設置し、または修理工場等を指定した場合は、製品の提供に付随して消費者に対して三包保証書ならびに修理工場等の名簿、住所、電話番号などを提供しなければならない（規定第7条）。修理費用は生産者が提供する



(規定第18条)。

製品の三包責任に起因して消費者と販売者、修理者または生産者との間に紛争が生じた場合は消費者協会、品質管理協会のユーザー委員会その他の関係組織に対して調停を申し立てることができる。関係機関は、積極的に受理しなければならない(規定第21条)。仮に、販売者、修理者または生産者が本規定により三包を履行しない場合は、消費者は、製品品質監督部門または工商行政管理部门に対して、当該販売者等に対して三包規定に従って処理するよう命ずる苦情申立を提出することができる。その他、消費者は法により仲裁を申し立てることも、人民法院に対して直接訴訟を提起することもできる(規定第22条)。

### 3. 農 民

消費者権益保護法は、消費者が生活上の消費の必要のためにする商品の購入、使用またはサービスの提供を受ける場合、その権益を保護するとしている(第2条)。しかし、同法は同時に第54条で、農民の購入・使用について、農業生産に直接用いる生産財であれば、本法を参照してその権益を保護する旨を規定している。このように消費者権益保護法は農業を営む農民に対して特別にその範囲を拡大し、保護の対象としている。これは立法者が、目下の中国の農業においては一般的に家庭請負責任制が実施されており、その生産力や経済力は低く、偽の農薬・肥料・種子などの農業生産財によって深刻な被害を受けているにもかかわらず、農民は権益の保護を求める適当な方法を持ち合わせていないことを考慮したためであるとされる<sup>(52)</sup>。すなわち、農業生産は世帯を中心に構成され、自己消費が多く、商品の購入によってその適法な権益に損害が与えられた場合は壊滅的な打撃を受けることになるなど、農民の農業生産消費と消費者の生活消費は多くの面で類似しており、農民は農業生産消費のなかで弱者の地位にあるとみなされている。したがって、消費者権益保護法は、農業生産消費を例外的に適用範囲に組み入れ、農



民の生活および農業生産の安定した発展の保障に資するものとされた<sup>(53)</sup>。

## おわりに

中国では計画経済体制から市場経済体制への移行にともない、新たな社会問題として消費者問題の存在が認識された。中国は、秩序ある市場経済体制を確立するためには、市場における公正・公平さの維持が重要である考え、経済活動の重要な主体である消費者を保護する法律として消費者權益保護法を制定した。同法は消費者を弱者として位置づけ、「公正」を重視する社会主義的土壌と相まって、消費者の權利を強調する内容となっている。しかし、国家の役割や経営者の義務履行については曖昧な部分が残し、權利實現のためのメカニズムは十分であるとはいえない。中国における市場経済化の進展は市場における取引形態の多様化を意味し、それにともない消費者紛争も増加していくことが予想される。中国の消費者法は、そこで発生する新しい形態の消費者紛争とその解決をとおして、さらに発展していくことになるであろう。

注(1) 『経済日報』1994年3月14日付。

(2) 國谷知史「『社会主義市場経済』移行プロセスの立法」(『日中経協ジャーナル』46号, 1997年)14ページ。

(3) 「全国人民代表大会常務委員会工作報告」1998年3月10日。

(4) 本章では中国の呼称に従い、「消費者」に相対する立場の者を「経営者」と称する。

(5) 史敏・沈春耀・胡可明主編『立法項目実例評析』中国法制出版社, 1998年, 66ページ。

(6) 梁慧星「中国的消費者政策和消費者立法」(『法学』2000年第5期)20ページ。

(7) 劉敏学「關於《中華人民共和國消費者權益保護法(草案)》的說明」1993年8月25日。

(8) 史ほか『立法項目……』66ページ。

- (9) 同上, 66-68ページ。
- (10) 同上, 92-93ページ。
- (11) 「瀋陽市保護消費者權益若干問題暫行規定」。
- (12) 史ほか『立法項目……』70-71ページ。
- (13) 梁「中国的消費者……」20ページ；工商行政管理法律理解与適用叢書編委會編『消費者權益保護法律理解与適用』工商出版社, 1998年, 8ページ。
- (14) 劉「關於《中華人民……》」。
- (15) 同上。
- (16) “Guidelines for Consumer Protection,” UN General Assembly Resolution 39/248, April 9, 1985.
- (17) 「消費者權益保護法」(1993年10月31日全人代常務委員會公布, 94年1月1日施行)。
- (18) 特に製品品質法(「產品質量法」1993年2月22日採択)と密接に関連する。同法は, 2000年7月8日に改正され, 条文は51カ条から74カ条に増えた。今回の主要な改正点は, 監督権限が弱いと指摘されていた行政機関による製品の監督管理体制の強化や罰則の強化にある。なお, 契約法および民法通則と消費者權益保護法は, 一般法と特別法の関係にある。
- (19) 楊紫煩主編『經濟法』北京大学出版社・高等教育出版社, 1999年, 198ページ。
- (20) 国連消費者保護ガイドラインで提示されている「経済的利益の促進および保護」のための11項目のガイドラインを整理して一つの権利としてまとめている。
- (21) 契約法(1999年3月15日公布, 同年10月1日施行)は, 第39条以下で標準約款について規定する。そこでは, 国家・集団・第三者および社会の公共利益に損害を与える契約, 法律・行政法規の強行規定に違反する契約, 相手方の人身に傷害を与えた場合または故意・過失によって相手方の財産に損害を与えた場合の責任を免除する契約, および標準約款を提供する当事者がその責任から免除され, 相手方の責任を加重し, 相手方の主要な権利を排除する約款は無効とすることが規定されている(第40, 52, 53条)。
- (22) 草案段階では消費者紛争に対しては「民事訴訟法の簡易手続きを適用できる」ことが記されていたが(草案第37条), 民事訴訟法に明確な規定があり, 重複は不要であるとして成案では削除されている(項淳一「全国人大法律委員会關於《中華人民共和國消費者權益保護法(草案)審議結果的報告》」1993年10月23日)。
- (23) 草案段階では消費者協会は「不特定多数の消費者を代表して訴訟を提起する」ことができると記されていたが(草案第41条第5項), 民事訴訟法の規定と一致しないとして成案では削除されている(同上)。

- (24) 中国消費者協会の定款は消費者の権利として次の6項目を規定する。(1)商品およびサービスを知る権利、(2)商品およびサービスを選択する権利、(3)商品およびサービスの安全、衛生を求める権利、(4)価格・品質を監督する権利、(5)商品およびサービスに対して意見を提出する権利、(6)損害を被ったとき、賠償を請求する権利(工商行政『消費者權益……』7ページ)。
- (25) 梁「中国的消費者……」22ページ。
- (26) 李春芳「中外消費者權益保護法若干問題之比較」(『山西師大學報：社科版』1996年第1期(人民大學複印報刊『民商法學』1996年第5期所収))43ページ。
- (27) 2000年3月の中国消費者協会でのヒアリングによる。1999年末現在までに中国消費者協会と各地の消費者協会が受理した消費者の苦情申立件数は508万件である。このうち消費者協会による解決率は96年の時点で97%であった(中国消費者協会会長曹天＝「我国消費者權益保護事業(回顧与展望)」『市場報』2000年1月13日)。
- (28) 梁「中国的消費者……」22ページ。
- (29) 同上、22ページ。
- (30) 同上、21ページ。
- (31) 同上。
- (32) 同上。
- (33) 同上、脚注3。
- (34) 「工商行政管理機關受理消費者申訴暫行弁法」(1996年3月15日国家工商行政管理局公布・施行)。
- (35) 「工商行政管理所处理消費者申訴實施弁法」(1997年3月15日国家工商行政管理局局務會議採択・公布・施行)。
- (36) 「産品質量申訴处理弁法」(1998年3月12日国家技術監督局公布・施行)。
- (37) 製品品質法は製品品質問題に対する苦情申立機関を「製品品質監督部門」と規定するが、便宜上以下では、製品品質苦情申立弁法の用語に従い「技術監督行政部門」を使用する。
- (38) 「仲裁法」(1994年8月31日全人代常務委員会公布、95年9月1日施行)。
- (39) 梁「中国的消費者……」21ページ、脚注5。
- (40) 損害発生の責任が生産者または他の販売者に属する場合、販売者は消費者に賠償をしたのち、責任を負うべき当事者に求償することができる。
- (41) 賃貸カウンターとは、企業または個人経営者が自ら所有するまたは使用している商店のカウンター、関連の営業場所および施設の一部を、その他の企業または個人経営者の営業活動のために賃貸する場所のことをいう(「租賃櫃台經營活動管理弁法」1996年12月25日国家工商行政管理局發布)。
- (42) 展示即売会の主催者またはカウンターの貸し主は消費者に賠償をしたのち、

商品の販売者またはサービスの提供者に求償することができる。

- (43) 1996年の消費者詐欺行為処罰弁法は、消費者詐欺行為を、経営者が商品またはサービスを提供する際に、虚偽その他の不正手段を用いて消費者を欺罔または誘導して消費者の適法な権益に損害を与えることと定義した。第3条は消費者詐欺行為に属する事由を列举し、第4条は経営者が消費者に商品を提供する過程において欺罔・誘導の事実がなかったことを証明できない場合に、経営者が消費者詐欺行為の法律責任を負わなければならないケースを列举している（「欺詐消費者行為処罰弁法」1996年3月15日国家工商行政管理局公布）。
- (44) 工商行政『消費者権益……』16ページ。なお、契約法第113条は、経営者の詐欺行為による損害賠償については消費者権益保護法による旨をわざわざ規定している（千葉秀郎「中国の消費者権益保護法」『JCAジャーナル』第46巻第11号、1999年、29ページ）。
- (45) 楊立新「“王海現象”の民法思考—論消費者権益保護中的懲罰性賠償金」（『河北法学』1997年第5期（人民大学複印報刊『民商法学』1998年第2期所収））20-21ページ。
- (46) 項「全国人大……」。
- (47) 工商行政『消費者権益……』5ページ。
- (48) 梁「中国的消費者……」26ページ、脚注5。
- (49) 中国語では、包修（修理）、包換（交換）、包退（返品）の三つをまとめて「三包」と称する。
- (50) 「部分商品修理更換退貨責任規定」（1995年8月25日国家經濟貿易委員会・国家技術監督局・国家工商局・財務部公布）。
- (51) 目録は次の18品目を掲載している。自転車、カラーテレビ、白黒テレビ、家庭用ビデオ、カメラ、ラジカセ、電子オルガン、家庭用冷蔵庫、洗濯機、扇風機、電子レンジ、電気掃除機、家庭用空調機、換気扇、ガス湯沸器、ミシン、時計、オートバイ。なお、保証期間は完成品が半年から1年、主要部品が1年から3年となっている。
- (52) 劉「關於《中華人民……》」。
- (53) 工商行政『消費者権益……』21、22ページ。